

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察「高雄加工出口區成功專區」之高雄倉儲轉運園區投資開發辦理情形，經濟部加工出口區管理處及台灣糖業股份有限公司涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

據審計部函報：稽察「高雄加工出口區成功專區」之高雄倉儲轉運園區（下稱園區）投資開發辦理情形，經濟部加工出口區管理處（下稱加工處）及台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）涉有未盡職責及效能過低情事乙案，業經調查竣事，臚陳調查意見如次：

- 一、台糖公司辦理系爭開發案，未謹慎審查投標廠商資力，肇致得標廠商因財務問題而終止契約，實有未當。
 - (一)查系爭開發案招標之投標須知規定，投標資格為實收資本額新台幣（下同）1 億元（含）以上。另查得標廠商新系統物流股份有限公司（下稱新系統公司）於投標時所提出之財務計畫記載，當時實收資本額為 159,000,000 元，而為因應執行系爭開發案之資金需求，辦理 2 次增資計畫，第 1 次增資已辦理完竣，增資後資本額為 409,000,000 元。另詢據聯貸銀行之主辦行中國農民銀行（現為合作金庫）表示，新系統公司嗣於 88 年 5 月 18 日完成第 2 次增資 291,000,000 元，實收資本額達 7 億元。
 - (二)經查台糖公司於 87 年 9 月 1 日與新系統公司簽訂「台糖高雄物流園區合作投資興建開發契約」、「台糖高雄物流園區協助經營契約」、「台糖高雄物流園區地上權設定契約」等 3 項契約（下稱糖新契約）。惟園區自開始營運後，因新系統公司經營不善，

連年虧損，經結算後，90、91及92年度分別產生未達承諾最低稅前營業利益差額之罰金共計321,373,393元，且均未於規定期限內繳納，其中90年度之罰金，台糖公司向法院聲請支付命令，嗣法院發支付命令予新系統公司，該公司仍拒付；而新系統公司亦於簽約後第4年起未於期限內繳付土地租金、權利金及違約金，總計53,205,843元；加以園區產權遭新系統公司另案債權人昭安公司聲請查封拍賣，台糖公司執具向高雄地方法院聲請參與強制執行分配，俾以獲償。基此，新系統公司顯已違反糖新契約之規定，台糖公司遂與新系統公司於92年9月30日正式終止契約。詎新系統公司於契約終止後仍未繳付相關款項，台糖公司乃向台北地方法院起訴求償，經一審判決新系統公司應給付前揭罰金予台糖公司，新系統公司不服提上訴，目前仍於高等法院審理中。

- (三)按系爭開發案係配合政府發展亞太營運中心政策，擴展加工出口區轉運機能，及提高產品附加價值所設立之倉儲轉運園區，其配合之開發商-物流公司實扮演開發案成功與否之關鍵性角色。得標廠商新系統公司於投標時，其實收資本額雖有1億5仟9佰萬元，符合投標資格，嗣後亦經2次增資，實收資本額達7億元，惟該公司實際上有無相當之資產、公司實際運作之能力、公司實際財務狀況等等，台糖公司應詳實且謹慎之審查而作出正確之判斷，然依新系統公司未能繳付土地租金、權利金、違約金、罰金及另案遭查封拍賣產權情形觀之，台糖公司辦理系爭開發案，顯未謹慎審查投標廠商資力，肇致得標廠商因財務問題而終止契約，實有未當。

二、台糖公司於園區土地設定地上權，顯未考量台糖公司

自身權益及未來發展，有失合理。

- (一)查「台糖高雄物流園區地上權設定契約」內容主要係規範土地範圍、地上權存續期間、租金與權利金計繳、地上權設定、變更及塗銷登記、地上權及土地使用權之專屬、稅捐負擔、地上權人義務、違約、終止契約及撤銷地上權之處理等。該契約第2條規定：「地上權存續期間為自地上權設定之日起算，至屆滿18年止……」。
- (二)按土地所有權人，其所有權為具有使用、收益及處分之無限制權利，然設定地上權後，上述之權利即受到限制，反之，地上權人即取得限制性物權，亦即對該土地之使用、收益及處分之權益，即歸屬於地上權人所有。而地上權是物權之一，故該地上權人之債權人，即可依法對地上權主張權利，故其後發生另案昭安公司以此地上權為強制執行對象之情事。惟台糖公司竟以該地上權為對象，亦主張強制執行之參與分配，及其後之拍賣地上權。
- (三)綜上，地上權係一獨立之權利，所有權被設定地上權18年之後，台糖公司僅獲得權利金，卻未取得任何擔保。雖契約規定，違約時可終止契約、塗銷地上權及請求拆屋還地，惟地上權屬物權之一，須經地政機關登記後始存在，亦須經法律訴訟勝訴後，始可請求塗銷。新系統公司自始至終均非物流中心之當事人，竟可使其設定地上權，而向銀行貸款。台糖公司原有完整之土地所有權，如今地上權被他人所設定，台糖公司未有任何防備，如此契約難謂公平。地上權設定契約簽訂時，台糖公司法律人員顯未盡善良管理人之注意義務，亦未考量台糖公司自身權益及未來發展，有失合理。

三、台糖公司於聯合授信合約所簽署同意書中，對台糖公

司權益之維護不力，難謂允當。

- (一)查系爭開發案之得標廠商新系統公司為投資興建園區，經經建會審查通過中長期資金融資 19.4 億元，由中國農民銀行（主辦行，現為合作金庫）、中央信託局（現為台灣銀行）、第一銀行、華僑銀行（現為花旗台灣銀行）及板信銀行等 5 家銀行（下稱聯貸銀行團）辦理聯合授信。惟因融資要件與糖新契約有部份牴觸，經建會請聯貸銀行團，新系統公司與台糖公司協調解決，經協議後，台糖公司與新系統公司於 89 年 1 月 28 日共同簽署「同意書」。
- (二)經查有關同意書之內容大致為銀行團為使其債權得以確保，乃針對台糖公司與新系統公司所簽訂興建開發契約第 16 條及第 19 條條文部分內容會影響其債權優先之障礙，另訂特別約定(即同意書)加以排除，如上述契約第 16 條第 1 項規定：「…地上物建築完成並由乙方(新系統公司)辦妥所有權登記後，隨即先行由甲方(台糖公司)辦理預告登記。…」，因而銀行團不能保持第 1 順位抵押權，即於同意書之第 1 條規定台糖公司同意新系統公司先將園區軟硬體設備設定第 1 順位抵押權予銀行團之後，再辦理預告登記；另同契約第 19 條第 1 項規定：「…乙方(新系統公司)若違反本契約之規定，或因可歸責於乙方之原因致物流園區停止營業達 1 年者，甲方(台糖公司)均得終止契約。地上物及軟硬體系統設備，由甲方決定(1)依設備帳面價值承購或(2)由乙方於 6 個月內清除地上物並辦理地上權塗銷登記(即拆屋還地)。…」，上述拆屋還地規定將使銀行團之債權恐有無法確保之虞，乃於同意書之第 5 條規定如新系統公司發生該契約第 19 條所

規定情事，台糖公司同意不行使拆屋還地權利。

- (三) 復查同意書第 5 條第 1 項：「……新系統公司自簽訂聯貸合約之日起 12 年內，一旦發生興建開發契約第 19 條所規定之情事，且台糖公司依該條規定終止契約時，台糖公司同意不行使興建開發契約第 19 條第 1 項(2)之權利；若聯貸銀行團進行保全或行使債權之程序，或同意新系統公司或聯貸銀行團聲請和解、破產、重整、與其他公司合併或新系統公司因其他事件涉訟時，台糖公司在前揭程序終結前，仍同意不行使興建開發契約第 19 條第 1 項(2)之權利……。」同條第 2 項：「若前述新系統公司發生興建開發契約第 19 條情事，且台糖公司依該條規定終止契約，係發生於聯貸首次動撥之日起至第 10 年止之期間，台糖公司得無條件沒收保證金，並得按帳面價值之 80% 購買園區地上建築物及軟體系統設備，新系統公司並應依協助營運契約完成技術轉移。」同條第 3 項：「若前述新系統公司發生興建開發契約第 19 條情事，且台糖公司依該條規定終止契約，係發生於聯貸首次動撥日第 11 年之後，台糖公司得承購園區地上建築物及軟體系統設備之價格，以帳面價值 70% 承購，每 2 年依次遞減 10% 至帳面價值達 40% 止，惟此時若新系統公司仍未完全清償本授信案之本息及其他依聯貸合約應支付之款項並履行基於聯貸合約應履行之義務，則上述承購價格不得低於本授信未清償金額，台糖公司仍得無條件沒收履約保證金。」
- (四) 依興建開發契約第 19 條規定，如新系統公司違約時，台糖公司可選擇清除地上物並辦理地上權塗銷登記(即拆屋還地)，然同意書第 5 條第 1 項，則限制台糖公司要求清除地上物塗銷地上權登記權利

之行使；雖同條第 2、3 項對第 1 項權益限縮有補償措施，即台糖公司得沒收保證金，且台糖公司如行使承購權，得按園區建物及設備之帳面價值折扣承購，惟縱使承購價格已降至帳面價值之 40%，仍不得低於授信未清償金額，顯該補償措施毫無意義。

(五) 綜上，台糖公司於聯合授信合約所簽署同意書，雖係考量系爭開發案係配合亞太營運中心政策而設，且不宜因興建開發契約相關條文之規定，無法確保銀行團債權而中斷進行。惟同意書內容除排除銀行團債權之障礙為優先考量外，台糖公司自身權益之維護亦不可偏廢。台糖公司法律人員對同意書內容之法律意見薄弱，維護台糖公司權益不力，均難謂允當。

四、台糖公司與聯貸銀行團對於地上權設定期限屆滿後地上權歸屬之見解不同，允宜匡補闕疑，尋求共識，俾兼顧雙方之權益。

(一) 查台糖高雄物流園區地上權設定契約第 2 條規定：「地上權存續期間為自地上權設定之日起算，至屆滿 18 年止。若『台糖高雄物流園區合作投資興建開發契約』期滿或終止，或經甲方中途將全部設備以雙方議定價格買受時，前述規定之地上權存續期間即視為屆滿，雙方應立即辦理地上權之塗銷登記，並返還土地予甲方。」另台糖高雄物流園區合作投資興建開發契約第 19 條第 1 項規定：「…乙方(新系統公司)若違反本契約之規定，或因可歸責於乙方之原因致物流園區停止營業達 1 年者，甲方(台糖公司)均得終止契約。地上物及軟硬體系統設備，由甲方決定(1)依設備帳面價值承購或(2)由乙方於 6 個月內清除地上物並辦理地上權塗銷登記(

即拆屋還地)…」。

- (二) 詢據聯貸銀行團表示，系爭聯貸案之基礎架構即台糖公司與新系統公司間之糖新契約，有關期間均約定自地上權設定之日起算至屆滿 18 年止，且聯貸銀行就地上權所設定之抵押權亦同樣以上開期間為存續期間，足見地上權屆滿 18 年之日，即為地上權終止之日。然台糖公司前於 92 年 9 月 30 日對新系統公司主張終止興建開發契約合約，惟所設定之地上權仍繼續存在，係因同意書第 5 條第 1 項所載，即台糖公司不主張回復原狀並塗銷地上權登記。惟同意書第 5 條及興建開發契約第 16 條、地上權契約第 11 條均係有關台糖公司於期滿（或合意）終止時應價購地上建物之約定，另依興建開發契約第 19 條，台糖公司於新系統公司違約時終止契約，除得要求拆屋還地外，尚有選擇價購之權利。若台糖公司於地上權存續期間屆滿前，主張塗銷地上權登記並請求拆屋還地，聯貸銀行團應可引用同意書第 5 條第 1 項約定為由提起訴訟，以延長地上權存續之期限，或向台糖公司求償，以爭取聯貸銀行團之權利。
- (三) 惟詢據台糖公司表示，地上權存續期間依照合約規定為 18 年，而同意書規定台糖公司承諾 12 年內不行使興建開發契約第 19 條塗銷地上權拆屋還地之權利，因此 18 年後，地上權於法律上已消滅。同意書第 5 條係建構於興建開發契約第 19 條終止契約權利之當然行使，不涉及地上權契約屆滿時之問題，因依據地上權設定契約，即規定地上權存續期間 18 年屆滿，雙方應立即辦理地上權之塗銷登記。且興建開發契約第 19 條是係屬違約之終止，地上權設定契約第 2 條則屬 18 年屆滿，係地上權之

消滅，二者不同。

- (四)按依同意書之規定，經過多次拍賣，拍賣價縱使低於帳面價值之 40%，台糖公司仍應以不低於授信未清償金額承購買回。然地上權設定於 18 年屆滿後之地上權歸屬，台糖公司與聯貸銀行團卻有不同之見解。台糖公司允宜匡補闕疑，尋求共識，俾兼顧雙方之權益。惟地上權 18 年屆滿前，法院拍賣如其他廠商有標購意願，勢必就地上權之延續展開談判，台糖公司即應注意自身權益之保障。

五、審計部稽察系爭開發案所發現之各項缺失，加工處及台糖公司允應確實改進。

系爭開發案審計部派員調查，並函附審核通知請加工處及台糖公司查明處理。茲就所列缺失摘要如下：

- (一)加工處研提之倉儲轉運專區綱要計畫，未正視指導委員之建議意見，注意風險評估及妥為規劃，且產值目標設定過於樂觀，致專區設置效能偏離預期效益目標。
- (二)園區建物僅部分樓層取得使用執照，軟硬體設備功能亦未達計畫規範，台糖公司率爾同意開始營運及退還履約保證金，損害公司權益。
- (三)台糖公司對合作廠商違反糖新契約行為，無法有效管控，復未能及時果斷終止契約，決策猶豫反覆，肇致損失擴大。
- (四)園區營運期間虧損嚴重，並已宣告終止營運，未能達成原有效益目標，復因廠商財務訴訟糾紛久懸未決，台糖公司土地形同長期遭占用，肇致鉅額財務損失，損害公司權益。
- (五)台糖公司已知園區開發計畫變更使用面積，因業務疏漏，遲未就新增面積加收土地租金，減少公司營

收。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，函請台灣糖業股份有限公司確實檢討改進見復。
- 二、調查意見四，函請行政院金融監督管理委員會轉請聯貸銀行團參酌研議見復。
- 三、調查意見五，函請經濟部加工出口區管理處確實檢討改進見復。
- 四、抄調查意見一、二、三，函請法務部查明相關主管人員是否涉有刑責見復。
- 五、影附調查意見函請審計部參辦。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。